



Argelia, entre los desafíos internos y el cortejo internacional

Natalia Sancha *

Tema: La proliferación de actos terroristas convierte a Argelia en un actor de peso en la lucha contra el terrorismo internacional. A nivel nacional, el Proyecto de Carta para la Paz y la Reconciliación Nacional, promulgado por el presidente Buteflika y que se votará en referéndum el próximo 29 de septiembre, aparece como medida de impunidad para los autores del conflicto interno de la década de 1990

Resumen: Un año después de ganar las elecciones para un segundo mandato, Buteflika se enfrenta a un doble desafío: a nivel interno, lograr independizar el poder político del militar, mejorar las condiciones socioeconómicas y esclarecer la implicación de los militares en la *guerra sucia* a fin de legitimar las instituciones del Estado. A escala internacional, la multiplicación de acuerdos y el progresivo reconocimiento de Argelia como socio en la lucha contra el terrorismo internacional, puede legitimar de nuevo a un Gobierno aquejado de un fuerte déficit de credibilidad en el frente interno. La coyuntura actual sitúa a Argelia en una situación contradictoria en la que el terrorismo se convierte en el hilo conductor entre los desafíos internos y el reconocimiento externo del país

Análisis: *¿Hacia una independencia de lo político?*

Según señalaba un responsable del Frente Islámico de Salvación (FIS) en vísperas de las elecciones presidenciales de abril de 2004, "Argelia, en el plano político, es un país atípico en el mundo árabe. El jefe del Gobierno no puede imponer a su hijo como sucesor, ni siquiera organizar elecciones con un candidato único o pretender ganar las elecciones con un 99% de los votos". Si estas declaraciones describen un hecho en la política argelina, concediéndole un mayor carácter democrático frente a sus vecinos árabes, las elecciones en Argelia no dejan de ser un *ritual* político utilizado como instrumento de perpetuación del poder. Sin un pluripartidismo real que incluya a los grupos islamistas moderados de oposición, una prensa libre tanto en la realidad como sobre el papel, una justicia independiente y sin el esclarecimiento de lo ocurrido durante los años de conflicto interno, el Gobierno argelino seguirá privado del ingrediente democrático principal, que ha estado ausente desde la independencia: la legitimidad política.

La clase política se encuentra seriamente debilitada: el partido islamista moderado Mouvement de la Société pour la Paix (MSP) se ha visto desacreditado por su apoyo a Buteflika; el Frente de Fuerzas Socialistas (FFS), primera fuerza política en la región de la Cabília, está dirigido por el septuagenario Ait Ahmed; y el partido islamista Frente Islámico de Salvación (FIS) ha perdido fuerza debido a su responsabilidad en la *guerra civil* y ha sido condenado a la clandestinidad. La delicada situación en la que se encuentra éste último no permite evaluar en la actualidad el capital electoral que le resta de los tres millones de votos que recibió en 1991.

* Ayudante de investigación, Real Instituto Elcano

Desde 1965, el Ejército Nacional Popular (ANP) ha confiscado la libertad política de los argelinos, reemplazando la tutela francesa por la de los generales que, desde entonces, han designado a dedo el desfile de candidatos presidenciales. En su primer mandato, Buteflika quedó deslegitimado al vencer en unas elecciones en las que los otros seis candidatos se retiraron ante un proceso electoral que consideraban fraudulento. Frente a esta situación, las últimas elecciones presidenciales, que concedieron la mayoría al actual presidente Abdelaziz Buteflika,¹ se desarrollaron en unas condiciones inéditas, ya que el Ejército anunció, por primera vez, su *neutralidad*. Neutralidad de la que no se hicieron eco ni la administración ni los medios de comunicación que fueron puestos al servicio del actual presidente. Otra particularidad que caracterizó a estas elecciones, es que se libraron entre Abdelaziz Buteflika y Ali Benflis, su antiguo jefe de Gobierno y secretario general del Frente de Liberación Nacional (FLN). Esta batalla política puso de manifiesto las grietas que existen dentro del propio partido.

Las divergencias no se limitan al FLN, sino que afectan también al ANP. La *dimisión* por cuestiones de salud del jefe del Estado Mayor de la Defensa, el general Mohamed Lamari, en julio de 2004, y del general Fodhil Cherif, figuras representativas del decenio negro, ha permitido en apariencia un regreso a escena del sector reconciliador del Ejército. El general Touati parece ser la última víctima del síndrome de *jubilación forzosa*, junto con el general Larbi Belkheir que ha sido nombrado, no sin reticencias, embajador en Rabat, alejándole de la cúpula militar. Buteflika ha demostrado ser un equilibrista político que intenta sortear con habilidad el sistema clientelista heredado y profundamente enquistado desde hace medio siglo. Sin embargo, a pesar de que se apunta hacia una separación entre Ejército y Gobierno, la presencia de figuras tan determinantes como Larbi Belkheir, o de los generales Mohamed Mediane y Smain Lamari en la Dirección de Inteligencia y de Seguridad (DRS) y tras ellos toda la red de colaboradores internos, hace pensar que la facción dura del Ejército sigue estando presente.

La mayoría de los líderes políticos argelinos pertenecen a la generación de la Guerra de Independencia. Rozando la edad de los sesenta, estos líderes están muy alejados de las percepciones y preocupaciones de la mayoría de la población. El recambio de las elites políticas es el mayor problema al que se enfrenta Argelia para que se produzca un verdadero cambio democrático. Sin embargo, en una población mayoritariamente treintañera, acostumbrada a la economía informal y a la violencia como mecanismo de ascensión social e impedida de formar parte de la vida política, el hábito democrático no es práctica usual. Las tres asociaciones más representativas de los estudiantes universitarios han adoptado un modo de funcionamiento calcado al de los partidos políticos a los que se asocian. Queda por demostrar si la politización de estas asociaciones se reduce a la estructura organizativa o ha heredado también el opaco *modus operandi*. El desfase que existe entre las clases políticas y los jóvenes podría salvarse con el progresivo relevo de cargos en las instituciones militares, partidos políticos y administración pública. Sin duda, la educación juega un importante papel en el futuro relevo generacional de la elite política del país.

Entre reconciliación nacional y amnistía general

En 1995, bajo la presidencia de Liamin Zeroual, la ley de la *rahma* (clemencia) vació la conflictiva región de la Mitidja de 2.000 combatientes, en su mayoría miembros del Ejército Islámico de Salvación (AIS). Siguiendo esta dinámica, Buteflika sometió a referéndum la ley de Concordia Civil en 1999, intentando apaciguar el conflicto al proporcionar una salida digna a los combatientes. Esta ley, que obtuvo la aplastante

¹ Véase Miguel Hernando de Larramendi, "Argelia tras la reelección de Abdelaziz Buteflika", ARI nº 87/2004, 6/V/2004, disponible en www.realinstitutoelcano.org/analisis/504.asp

aprobación con un 98% de los votos, otorgaba amnistía a aquellos que estuvieran exentos de crímenes de sangre y actos de violación. Sin embargo, la práctica totalidad de los islamistas arrepentidos se beneficiaron de las medidas de clemencia (entre 5.000 y 7.000), con independencia del tipo de delito cometido.

Buteflika pretende ahora lanzar una segunda fase mediante el Proyecto de Carta para la Paz y la Reconciliación Nacional, que será sometido a referéndum el próximo 29 de septiembre. Este Proyecto ha avivado el debate del argelino de a pie, y parece que no va a despertar el mismo consenso de hace seis años. La desesperación que reinaba en la sociedad argelina en 1999, ante el clima de violencia continua y el deterioro de la situación económica, forzaron a la sociedad argelina a aceptar la medida de la tabla rasa con la esperanza de un inmediato cese de la violencia. Hoy, ante una situación socioeconómica más estable y una violencia residual, puede que los argelinos no den el beneplácito a una medida más logística que reconciliadora, al menos no en un porcentaje tan aplastante como el del referéndum de 1999.

La Concordia Civil aportó una cobertura jurídica para una parte de los islamistas. Sin embargo, ha mostrado ser una medida insuficiente, ya que no ha proporcionado un verdadero diálogo político que trate las causas profundas de la crisis y que desemboque en una verdadera integración política. No obstante, la Concordia de 1999 permitió resolver en parte un problema creado por el propio Gobierno: el armamento de los *patriotas*. Estas milicias devolvieron las armas, y con ello el monopolio de la violencia, al Estado, aislando así al Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) como principal enemigo.

La Reconciliación Nacional pasa ineluctablemente por la integración de los islamistas en la vida política, pero también por el esclarecimiento de la implicación de los militares en los casos de los desaparecidos (estimados en cerca de 10.000 por algunas asociaciones y en 5.000 por fuentes gubernamentales). La Comisión nacional de promoción y protección de los derechos del hombre, creada por Buteflika en 2001, parece sustituir al Estado en la búsqueda de una salida a este problema. El atajo por el que opta el Gobierno para resolver este espinoso asunto es el de la mera compensación económica.

Mientras que el objetivo principal del Proyecto es la reconciliación nacional, el texto anunciado por Buteflika el pasado 14 de agosto parece ser, en parte, una compensación para los militares que acepten la *jubilación* de forma pacífica. En el texto aparecen dos ideas llamativamente recurrentes: la de rendir homenaje al ANP y a los agentes de seguridad del Estado en su lucha contra el terrorismo, exonerando al Ejército y al Estado de toda implicación en las masacres y, por otra parte, repeler toda injerencia extranjera en el Proyecto de paz.

El texto solicita un cheque en blanco por parte de los argelinos para llevar la Reconciliación como bien crea el Gobierno, y esta *buena voluntad* se reduce a una amnistía general. Ni las listas de los terroristas islamistas serán comunicadas, ni el proceso por el que se certifica que no han cometido violaciones ni participado en atentados o masacres se hará público. Los militares y patriotas obtendrán igualmente, aparte del reconocimiento nacional, impunidad con la que disfrutar de sus riquezas acumuladas durante la guerra en sus inminentes jubilaciones. En este texto, la responsabilidad de la guerra recae exclusivamente sobre el terrorismo islamista, y por ello el Gobierno se reserva el derecho "de prohibir a los responsables de la instrumentalización de la religión [el islam] toda posibilidad del ejercicio de una actividad política, bajo cualquier cobertura que sea".

Este texto viene igualmente a establecer dos categorías de víctimas: los familiares de los desaparecidos que no obtendrán ni justicia ni verdad aunque posiblemente sí una

pensión, y las familias víctimas del terrorismo que obtendrán una pensión y la versión oficial de la autoría de los hechos. Ni tras la política de clemencia de 1997, ni de la Concordia Civil de 1999, ni del próximo 29 de septiembre parece que vaya a cerrarse la herida de la guerra. Ante la implicación en la violencia ejercida contra la sociedad argelina, la responsabilidad es asimétrica entre los miembros del Ejército y los guerrilleros disidentes. Las diferentes medidas lanzadas por el Gobierno han permitido un descenso del número de guerrilleros. Sin embargo, ningún militar ha sido juzgado por su participación en las masacres.

El pueblo argelino es quien ha pagado la factura de la guerra: más de 150.000 muertos, entre 5.000 y 10.000 desaparecidos, decenas de miles de torturados, más de un millón y medio de desplazados, más de medio millón de exiliados y centenares de huérfanos y minusválidos, sin contar la huella que la violencia ha dejado en la sociedad. Varias organizaciones internacionales han puesto en marcha programas de ayuda psicológica, pero se podrían incorporar programas que vayan destinados a terroristas arrepentidos y sus familiares –ya que los programas de Reconciliación Nacional posibilitan su identificación– de forma que se intente integrarlos plenamente en la sociedad.

El cortejo internacional

El problema de la corrupción sigue azotando la economía argelina y cobrándose ocasionalmente algún alto cargo que es librado a la prensa como chivo expiatorio. Sin embargo, más que un saneamiento económico, estos escándalos financieros son el resultado de reajustes internos que permiten, por un lado, lavar la imagen del Gobierno y, por otro, reajustar el equilibrio de fuerzas en el poder. La corrupción ha pasado de ser intrínseca al mercado de los hidrocarburos (97% de las exportaciones en 2004 y sector que llamativamente nunca se vio afectado por el terrorismo islamista) para abarcar los bienes de consumo bajo el monopolio de los grupúsculos cercanos a la cúpula militar.

La economía sumergida compite con la economía formal. Este hecho afecta directamente a una parte importante de la población, especialmente a los jóvenes sin salida profesional que ven en el contrabando la única forma de prosperidad económica. El paro afecta a cerca del 30% de la población, siendo los jóvenes los más afectados.² A pesar de la supuesta buena salud de las finanzas que expone el Gobierno, no se aprecia una repercusión tangible en el día a día de la población argelina. Esta situación ha convertido las huelgas y protestas en dialéctica popular frente al Gobierno. A nivel regional, las relaciones con su vecino marroquí se han deteriorado en los últimos meses debido al contencioso del Sáhara Occidental, minando las relaciones entre ambos vecinos y torpedeando la integración regional. Aún persiste el cierre de las fronteras y el estancamiento de las negociaciones dentro de la Unión del Magreb Árabe (UMA).

Frente a los desafíos internos y el letargo regional, Argelia está *en venta* en el mercado internacional. Numerosas organizaciones y países cortejan Argelia, cuyo potencial económico atrae las miradas tanto de la orilla norte del Mediterráneo como del otro lado del Atlántico. El inexplicable silencio que envolvió a este país durante los años de *guerra civil* se convierte ahora en bullicio en la Feria Internacional de Argel –en la que se reúnen anualmente las empresas extranjeras– y en la multiplicación de acuerdos bilaterales. El Acuerdo de Asociación con la UE, dentro del marco del Proceso de Barcelona, entró en vigor el 1 de septiembre de 2005 (la UE proporciona el 56% de las importaciones de Argelia y absorbe el 64% de sus exportaciones), sin que por ello los ambiciosos planes de reforma económica emprendidos por el Gobierno hayan dado aún sus frutos. De ahí que el Gobierno, y en especial algunos agentes económicos, sean reacios a una liberalización económica plena que estiman precipitada y asimétrica. Medidas

² Véase Iván Martín, “El [segundo mandato de Buteflika en Argelia: retos de política económica](#)”, ARI nº 90/2004, 10/V/2004, disponible en www.realinstitutoelcano.org/analisis/507.asp

proteccionistas temporales hacia los productos de industrias incipientes, así como proyectos de desarrollo de la economía rural, podrían paliar la asimetría en materia de competitividad entre la UE y Argelia y evitar la extinción de la figura del pequeño comerciante o comercio familiar que predomina en la economía argelina. La inclusión de Argelia en instancias internacionales o regionales, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), podría contribuir a acelerar la reconversión de la economía argelina en una economía de mercado, imponiendo una mayor transparencia.

El Gobierno de Buteflika ha sabido desplegar una amplia red en materia de política exterior, cuyo pragmatismo le ha llevado a insertar a Argelia en un vasto abanico de organismos tanto regionales como internacionales. Actualmente Argelia tiene una presencia importante tanto en la Unión Africana (UA) como en la Liga de los Estados Árabes y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Igualmente, ha sabido mantener antiguas relaciones, como la establecida con Rusia, al tiempo que ha desarrollado otras nuevas con Estados Unidos. A este respecto, el año 2001 parece ser el punto de inflexión en la política estadounidense hacia Argelia. La actitud conciliadora del Gobierno argelino quedó probada en su mediación en conflictos como el árabe-israelí, y sobre todo en el conflicto entre Eritrea y Etiopía, cuya actuación le valió la aprobación de Estados Unidos.

Sin embargo, fue precisamente el proyecto de Concordia Civil el que despertó más entusiasmo por parte del entonces presidente estadounidense Bill Clinton. En 2001, en el espacio de cuatro meses, Buteflika fue invitado en dos ocasiones a Estados Unidos, inaugurando públicamente una nueva fase de relaciones argelino-estadounidenses. Asimismo, Argelia ha sabido compaginar hábilmente su papel como motor regional en el continente africano y en el mundo árabe con la voluntad de asentarse a nivel internacional. La voluntad de vincularse a organismos internacionales (OMC y OTAN), así como el interés mostrado por las iniciativas regionales como la Asociación Euromediterránea o la iniciativa estadounidense *Broader Middle East and North Africa* (BMENA) parecen estar dando sus frutos.

La presencia de Estados Unidos en Argelia va en aumento, tanto en el sector de los hidrocarburos como en el intercambio comercial, cuyo montante alcanzó los 8.000 millones de dólares en 2004. Estados Unidos se posiciona como principal cliente de Argelia en el primer trimestre de 2005, absorbiendo el 16,26% del volumen total de sus exportaciones. Este hecho preocupa especialmente a Francia, que consideraba a este país como *chasse gardée* (coto privado), y que ha aumentado en los últimos años las visitas de altos cargos a Argelia con la intención de promover un nuevo Tratado de amistad entre ambos países. La visita de Jacques Chirac a Argelia en marzo de 2003 dejó constancia de la voluntad por parte de Francia de hacer prevalecer los lazos históricos en una nueva relación entre ambos países, ante la incipiente *injerencia* de terceros países en la región. Frente a Francia, España, que ha catalogado a Argelia como país prioritario en su política de cooperación y desarrollo, tiene una ventaja comparativa: no carga con un pasado colonial que pueda resurgir en forma de rechazo social o recriminación política. Tampoco tiene la presión demográfica de cerca del millón de argelinos que viven en Francia, al tiempo que disfruta de una mayor proximidad geográfica.

Terrorismo residual vs. terrorismo potencial

Estados Unidos no sólo corteja a Argelia por su potencial económico, sino también por ser un adalid de la lucha contra el terrorismo internacional, y más concretamente tras el desplazamiento hacia el sur del país del GSPC, considerado como apéndice de al-Qaeda en el Magreb. La amenaza que supone la posible instalación de campos de entrenamiento terroristas en el Sahel ha acelerado la cooperación entre ambos países y ha favorecido el lanzamiento de un programa de operaciones conjuntas entre el

Comando Europeo de Estados Unidos y tropas africanas. La primera fase denominada *Pan-Sahel Initiative* contó con 8,4 millones de dólares destinados a equipamiento militar, asesoramiento y ejercicios conjuntos en la lucha antiterrorista con los Ejércitos de Mali, Chad, Mauritania y Nigeria. La operación bautizada como *Flintlock 2005* inauguró la segunda fase, *Tran-Saharan Counter Terrorism Initiative*, que ha ampliado tanto el número de socios a Senegal y Argelia (Marruecos, Túnez y Nigeria como observadores), como el volumen del presupuesto, cifrado en 500 millones de dólares en un plazo de cinco años. Argelia contaría igualmente con una base estadounidense instalada en el sur del país, cerca de Tamanrasset, a la que se destinarían unos 400 efectivos de las fuerzas especiales. Los intereses estratégicos de Estados Unidos en el Magreb se solapan entre la amenaza terrorista y los recursos energéticos, especialmente en Argelia, Libia y Mauritania. Argelia abastece en un 30% el consumo de gas europeo y entre el 17%-19% del norteamericano. Un nuevo proyecto de gasoducto transahariano entre Argelia y Nigeria está en fase de estudio. Atravesando Níger, éste vendría a conectar a través de 4.500 kilómetros dos zonas ricas en recursos energéticos: Argelia y el Golfo de Guinea.

Atentados como el reciente reivindicado por el GSPC contra la base militar mauritana de Lemgheity cerca de la frontera argelina, junto con el reciente golpe de Estado en Mauritania, muestran suficiente activismo terrorista e inestabilidad política para ver incrementar la presencia estadounidense en la zona. Tras los atentados el pasado 7 de julio en Londres, el intercambio de llamadas tanto del secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, como del primer ministro británico, Tony Blair, con el presidente argelino, hacen presagiar una mayor actividad de Argelia en este campo, así como posibles nuevos acuerdos.

En cuestiones de terrorismo, el Gobierno argelino mantiene un doble discurso: hacia dentro de que se trata de un fenómeno residual y frente al extranjero que es una amenaza potencial. La lucha contra el terrorismo parece catapultar a Argelia en la escena internacional. Esta situación hace recordar cómo en los años de la llamada *guerra civil* argelina, la amenaza terrorista sirvió precisamente para situar al poder militar en el primer plano de la vida política. La espiral de violencia que siguió fue el eje legitimador que permitió a los militares ocupar los puestos clave. Volver a la arenga terrorista sin haber resuelto internamente y en clave de diálogo nacional las rémoras que dejó la guerra podría hacer recaer a Argelia en el discurso militar.

Si desde 1999 el Gobierno se empeña en calificar el terrorismo de residual, aún existen actos aislados que siguen salpicando los diarios argelinos con un goteo de muertos. A nivel internacional se solicita la cooperación, pero a nivel interno el Proyecto de Carta presentado por Buteflika deja claro que la comunidad internacional no debe inmiscuirse en su particular manera de gestionar la salida de los autores de la guerra. El Gobierno argelino, y en especial los generales, se han subido al tren de la lucha mundial contra el terrorismo, llegando en ocasiones a justificar retroactivamente los excesos cometidos por las fuerzas de seguridad.

La guerra que ha vivido Argelia no puede interpretarse en clave internacional sin tener en cuenta las especificidades de la historia argelina, ya que los problemas argelinos no se resolverán con la eliminación de al-Qaeda. Igualmente, es previsible que el próximo referéndum no resuelva los problemas internos. Nadie puede oponerse a un referéndum por la paz. Sin embargo, este proyecto puede abrir nuevos frentes de conflicto para la sociedad argelina. Tras una lectura entre líneas de este texto, se puede prever la aparición de nuevas medidas contrarias a las leyes internacionales en cuestión de derechos humanos, que impidan la incorporación de partidos islamistas en el juego político e impongan una versión de la historia que haga pasar a responsables de la guerra por liberadores, quedando así sus crímenes en total impunidad.

Conclusiones: El Gobierno argelino está en un momento decisivo para recuperar, al menos en parte, la credibilidad de sus instituciones mediante la independencia del poder político. Sin embargo, la falta de implicación de los jóvenes en la vida política y la ausencia de una experiencia democrática dificultan que se produzca un recambio generacional de las elites. La inestabilidad económica interna sumada a la alta tasa de paro, la escasez de viviendas, agua y productos alimentarios abonan el terreno de las huelgas y protestas sociales. La ausencia de infraestructuras y de un tejido industrial se ven agravadas por la falta de movilidad regional.

Los recursos energéticos junto con el terrorismo son precisamente la tarjeta de visita argelina de cara al exterior. Para que el Proyecto de Reconciliación Nacional no sea cosmético, es imprescindible que el Gobierno impulse un verdadero debate nacional en el que no se confunda amnistía con *amnesia* general. En paralelo, el Gobierno de Buteflika parece que ha iniciado el relevo paulatino de los generales, aunque habrá de mostrar una precisión de cirujano en los cortes que realice. Los cambios realizados hasta ahora parecen exitosos. No obstante, dos escenarios posibles podrían obstaculizar el actual relevo de los generales: por un lado, el rechazo por parte de algún general a abandonar su cargo tratando de enfrentar a otros altos cargos del Ejército con el Gobierno y, por otro, que familiares de los desaparecidos logren llevar ante la justicia internacional a los responsables militares.

Desde la anulación de las elecciones en 1992, el Gobierno no ha recuperado la legitimidad suficiente para recobrar la confianza social. Medidas como la posible revisión de la Constitución que permita un tercer mandato a Buteflika dan fe del déficit democrático y del hábito de perpetuación de los dirigentes en el poder. La incorporación de los partidos islamistas de oposición tanto en asuntos políticos como sociales es otra de las asignaturas pendientes.

Natalia Sancha
Ayudante de investigación, Real Instituto Elcano